

ČESKÁ REPUBLIKA: PŘÍBĚH NEVYŘEŠENÉHO STŘETU ZÁJMŮ

Autor: Ondřej Kopečný, Marek Trošok, Vojtěch Kotecký

(Překlad části materiálu „WHERE DOES THE EU MONEY GO? AN ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF CAP FUNDS IN BULGARIA, THE CZECH REPUBLIC, HUNGARY, SLOVAKIA AND ROMANIA“ vydaného v únoru 2021 skupinou poslanců Zelených/Evropské svobodné aliance v Evropském parlamentu)

České zemědělství je charakterizováno zvláštním nesouladem mezi současnou strukturou vlastnictví půdy a zemědělských podniků. Tato nesourodost se objevila v posledních desetiletích jako kombinace dvou historických odkazů: podoby zemědělských podniků před rokem 1990 a masivních restitucí majetku po roce 1989.

Zemědělsky využívaná půda pokrývá něco málo přes polovinu území České republiky. Asi 70 % z toho je orná půda, 28 % tvoří louky a pastviny, 1 % ovocné sady a méně než 1 % vinice a chmelnice.⁴¹ Pšenice ozimá se pěstuje na méně než 800 000 hektarech orné půdy (tj. asi na desetině plochy země), na 400 000 hektarech je pěstována řepka, 300 000 hektarů zabírá kukuřice a ječmen, 250 000 hektarů krmné plodiny (vyjma kukuřice), 65 000 hektarů cukrová řepa, více než 20 000 hektarů brambory a 10 000 hektarů zelenina.

Na konci 40. let 20. století byla základem českého zemědělství rodinná hospodářství, která se často sdružovala do hospodářských a odbytových družstev. Kvůli vysoké míře urbanizace a industrializace byl podíl pracovní síly v zemědělství již relativně nízký. Díky pozemkové reformě v roce 1919, jako jednoho z pilířů předválečné československé demokracie, však byla pracovní síla poměrně rovnoměrně rozdělena.

Počínaje rokem 1949 bylo zemědělství téměř úplně znárodněno. Většina sedláků byla donucena vstoupit do jednotných zemědělských družstev (kolektivních farem). Některé větší farmy, zejména v příhraničních regionech, byly provozovány jako státní podniky („státní statky“).

Po roce 1989 země uplatňovala přísné restituční zákony, podobné těm na Slovensku a v bývalém východním Německu.⁴² Pozemky byly plně vráceny bývalým vlastníkům a jejich dědicům, kteří měli v Čechách trvalé bydliště (nemuseli být nutně občané). Bylo navráceno asi 1,3 milionu hektarů zemědělské půdy, včetně přibližně 11 % náhradních pozemků v případech, kde původní pozemek nebyl k dispozici, např. kvůli rozvoji měst nebo zalesnění. Vzhledem k tomu, že „členové“ kolektivních farem nikdy zákonně neztratili svá vlastnická práva, měli možnost si svou půdu jednoduše vzít zpět z družstev. Státní statky, které tvořily dalších 0,6 milionu hektarů⁴³, byly jako takové z velké části privatizovány. Do konce 90. let bylo asi 90 % zemědělské půdy v soukromých rukou.⁴⁴ V roce 2013 souhlasila konzervativní vláda s vrácením dalších 36 000 hektarů zemědělské půdy církví. Asi 4 % zemědělské půdy zůstávají v rukou státu – buď jako dočasná rezerva pro zbývající případy restitucí, nebo proto, že si ji vláda přála ponechat veřejnou, např. louky v národních parcích – které si pronajali a spravují je soukromí zemědělci.

⁴¹ Zpráva o stavu zemědělství ČR za rok 2018. Ministerstvo zemědělství, Praha 2018.

⁴² Hartvigsen, M., 2014. Land reform and land fragmentation in Central and Eastern Europe. Land Use Policy 36: 330–341.

⁴³ Zpráva o stavu zemědělství ČR za rok 2018. Ministerstvo zemědělství, Praha 2018.

⁴⁴ Banský, J., 2018. Phases to the transformation of agriculture in Central Europe – selected processes and their results. Agricultural Economics 64: 546–553.

V důsledku toho se po fakticky čtyřicetiletém zastavení převodů pozemků v polovině 90. let znovu zrodilo české zemědělství, ovšem se strukturou vlastnictví půdy z roku 1951.⁴⁵ V poválečných desetiletích země neprošla koncentrací zemědělské půdy, která šla v severní a západní Evropě ruku v ruce s koncentrací samotných farem. Před deseti lety měl typický český vlastník zemědělské půdy v průměru 6,3 pozemků se střední velikostí 0,4 hektaru/posedek.⁴⁶ V Česku je přibližně 1,75 milionu vlastníků zemědělské půdy⁴⁷ (přibližně 16 % populace), z nichž převážná většina své pozemky pronajímá někomu jinému. Přesně řečeno, přibližně 80 % zemědělské půdy je pronajímáno, zatímco zbývajících 20 % obhospodařují její vlastníci.⁴⁸ Nedávný průzkum Zemědělského svazu, sdružení velkých zemědělských podniků, však ukázal, že jde o poněkud zavádějící údaj, jelikož jejich členské podniky si pronajímají přibližně 29 % pozemků od přidružených stran - tj. jejich soukromých vlastníků nebo akcionářů. Skutečný podíl pozemků pronajatých od nezávislých vlastníků by tak činil asi 50 %.⁴⁹

Poválečná koncentrace samotných farem mezitím nabrala ještě rychlejší tempo než v severní a západní Evropě, a to díky vynucené kolektivizaci a zabavování majetku. Po roce 1989 byla mnohým z původních vlastníků a „členům“ družstev jejich skutečná vlastnická práva obnovena. Mnozí z nich však během několika desetiletí komunistické vlády opustili zaměstnání v zemědělství nebo se stejně jako jinde v Evropě dokonce přestěhovali do měst.

Drtivá většina z nich se v 90. letech rozhodla k zemědělství nevrátit. Mnoho kolektivních farem se transformovalo do soukromých zemědělských společností, často vlastněných a provozovaných předchozími manažery kolektivních farem, kteří si pronajali půdu od obnovených vlastníků. Průměrná velikost takové korporátní farmy je 465 hektarů.⁵⁰ Asi 4 500 podniků⁵¹ si pronajímá nebo vlastní 69 % české zemědělské půdy, zatímco 25 000 rodinných farem využívá 28 % půdy.⁵²

Česko tak skončilo se 133 hektary na farmu jako země s nejvyšší průměrnou velikostí farmy v Evropské unii, ve srovnání s 19 hektary v sousedním Rakousku. Podíl půdy obhospodařované na farmách větších než 100 hektarů (88 %) je druhý nejvyšší v EU (po Slovensku).⁵³ Podíl velkých zemědělských korporací však není jedinou příčinou. Průměrná velikost českých rodinných farem je 39 hektarů⁵⁴, což je mnohem více než průměrná velikost farem v EU (16 hektarů) a více než průměrná velikost farem ve všech kromě osmi zemí EU.⁵⁵ Stejně důležité je - na rozdíl od zemí jako Rumunsko nebo Polsko - že Česká republika má relativně málo malých farem a tyto malé farmy bývají na poměry EU relativně velké.⁵⁶ I v absolutních číslech má Česko, středně velká země EU, po Maltě, Lucembursku a Estonsku čtvrtý nejnižší počet farem menších než 20 hektarů.⁵⁷ Navíc asi 75 %

⁴⁵ Ve skutečnosti bylo ještě roztržitější, protože bez zjevné vazby mezi vlastnictvím půdy a strukturou farem neexistovala žádná ekonomická motivace proti rozdělení restituované půdy v rámci rodiny.

⁴⁶ Sklenicka, P., 2016. Classification of farmland ownership fragmentation as a cause of land degradation: a review on typology, consequences and remedies. Land Use Policy 57: 694–701.

⁴⁷ Ekolist.cz: <https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/svaz-ubytek-fyzickych-osob-vlastnicich-pudu-pokracuje>

⁴⁸ Sklenicka, P., 2016. Classification of farmland ownership fragmentation as a cause of land degradation: a review on typology, consequences and remedies. Land Use Policy 57: 694–701

⁴⁹ Zemědělský svaz: <https://www.zscr.cz/clanek/setreni-vlastnictvi-pudy-4838>

⁵⁰ Zpráva o stavu zemědělství ČR za rok 2018. Ministerstvo zemědělství, Praha 2018.

⁵¹ Včetně asi 500 družstev – jedná se však obvykle o de facto společnosti registrované jako družstvo (podobně jako kolektivní farmy), spíše než o tradiční družstva nezávislých rodinných farmářů.

⁵² Zpráva o stavu zemědělství ČR za rok 2018. Ministerstvo zemědělství, Praha 2018.

⁵³ Agriculture, forestry and fishery statistics: 2016 edition. Eurostat, Luxembourg 2016.

⁵⁴ Zpráva o stavu zemědělství ČR za rok 2018. Ministerstvo zemědělství, Praha 2018.

⁵⁵ Agriculture, forestry and fishery statistics: 2015 edition. Eurostat, Luxembourg 2015.

⁵⁶ Guimar, N., et al., 2018. Typology and distribution of small farms in Europe: Towards a better picture. Land Use Policy 75: 784–798

⁵⁷ Agriculture, forestry and fishery statistics: 2016 edition. Eurostat, Luxembourg 2016.

ekonomicky „velmi malých“ farem (tj. „farem“ s roční produkcí pod 8 000 EUR) tvoří louky a pastviny.⁵⁸

České farmy se nicméně v posledních letech zmenšují a jejich počet se v překvapivém rozporu s celoevropským (a globálním) trendem zvyšuje.⁵⁹ Výzkum naznačuje, že klíčovým faktorem je vládní program pozemkových úprav, který mění strukturu vlastnictví půdy, uvolňuje pozemky jednotlivých vlastníků z větších bloků a otevírá prostor pro nové nezávislé zemědělce.⁶⁰

Přestože existuje určité zahraniční vlastnictví jak farem, tak zemědělské půdy, nezdá se, že by šlo o zásadní problém. Spearhead International, britská zemědělská společnost, má v nájmu 25 000 hektarů⁶¹: regionálně značná velikost, ale méně než 0,1 % zemědělské půdy v zemi. Někteří investoři – zejména z Německa, Nizozemska a Belgie – nakupují půdu přímo.⁶² V nedávno zkoumaném vzorku prodeje zemědělské půdy však investice zahrnující zahraniční kupce činily méně než 1 % smluv (a méně než 0,1 % prodané půdy).⁶³

České zemědělství je tedy strukturálně podobné tomu na Slovensku nebo v bývalém východním Německu – zemím s podobnou historií zemědělských reforem po roce 1989. Země bývalé NDR (regiony bývalého východního Německa) mají dvakrát tolik zemědělské půdy než Bavorsko, ale pouze čtvrtinu farem.⁶⁴ Jak konvenční, tak ekologicky obhospodařovaná pole ve východním Německu jsou asi šestkrát větší než v sousedních regionech bývalého západního Německa.⁶⁵

Zemědělská koncentrace nemusí být nutně špatná. Výhody úspor z rozsahu jsou zřejmé. České zemědělství je – jako unikát v postkomunistických zemích – součástí ekonomicky vysoce výkonné skupiny členských zemí severní a střední Evropy s vysokými výnosy plodin, což naznačuje jejich technologickou sílu.⁶⁶ Tato struktura však přináší i další výhody. České farmy mají nejvyšší podíl zaměstnanců mimo rodinné příslušníky (tj. stabilní, nesezónní pracovní místa)⁶⁷, stejně jako zaměstnanců na plný úvazek⁶⁸, a druhý nejvyšší podíl manažerů s úplným zemědělským vzděláním⁶⁹ v EU.

Extrémně velké farmy ale také znamenají velké sociální náklady a náklady na životní prostředí. Podle slovenského vládního Institutu environmentální politiky má Česko čtvrtou nejvyšší průměrnou plochu orné půdy využívanou k pěstování zemědělských plodin v EU.⁷⁰ To má dopad na zdraví půdy, čistou vodu a biologickou rozmanitost – a také tomu tak je. Větší pole jsou za stávajících podmínek náchylnější k erozi půdy. Vědci také zjistili, že počet zajíců se na českém venkově pohybuje v rozmezí

⁵⁸ Agriculture, forestry and fishery statistics: 2016 edition. Eurostat, Luxembourg 2016.

⁵⁹ Janovska, V., Simova, P., Vlasak, J., Sklenicka, P., 2017. Factors affecting farm size on the European level and the national level of the Czech Republic. *Agricultural Economics* 63: 1-12.

⁶⁰ Janovska, V., Simova, P., Vlasak, J., Sklenicka, P., 2017. Factors affecting farm size on the European level and the national level of the Czech Republic. *Agricultural Economics* 63: 1-12.

⁶¹ Spearhead International: <http://spearheadinternational.cz/nase-spolecnosti/spearhead-czech/>

⁶² Ekolist.cz: <https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/svaz-ubytek-fyzickych-osob-vlastnicich-pudu-pokracuje>

⁶³ Situační a výhledová zpráva: půda. Ministerstvo zemědělství, Praha 2018.

⁶⁴ Eurostat: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

⁶⁵ Batáry, P., et al. 2017. The former Iron Curtain still drives biodiversity–profit trade-offs in German agriculture. *Nature Ecology & Evolution* 1: 1279–1284.

⁶⁶ Giannakis, E., Bruggeman, A., 2015. The highly variable economic performance of European agriculture. *Land Use Policy* 45: 26–35.

⁶⁷ Agriculture, forestry and fishery statistics: 2015 edition. Eurostat, Luxembourg 2015.

⁶⁸ Agriculture, forestry and fishery statistics: 2017 edition. Eurostat, Luxembourg 2017.

⁶⁹ Agriculture, forestry and fishery statistics: 2017 edition. Eurostat, Luxembourg 2017.

⁷⁰ Gális, M., 2020. Na poliach pusto: O škodlivosti rozľahlých monokultúr na ornej pôde a možných riešeniach. Inštitút environmentálnej politiky, Bratislava.

od 7 do 17 zvířat na 100 hektarů, zatímco průměrná populace v Rakousku je 65 zvířat na 100 hektarů.⁷¹ Průzkum zemědělské půdy podél hranice odhalil, že na polských farmách se vyskytuje dvakrát tolik motýlů a jejich druhů než u jejich českých sousedů.⁷²

Kromě toho je nesoulad mezi vlastnictvím půdy a vlastnictvím zemědělských podniků jen minimální motivací při péči o půdu. Výzkum ukázal, že čeští farmáři, kteří obhospodařují vlastní půdu v krajíně ohrožené erozí, používají jak plodiny zlepšující půdu (např. jetel, vojtěšku, hrách), tak obdělávání půdy po vrstevnicích dvakrát častěji než ti, kteří si ji pronajímají.⁷³ Také délka svahu v půdních blocích byla u farem, které si půdu pronajímají, 2,4krát větší než na farmách, jež hospodaří na vlastních pozemcích. Kupodivu ale extrémně roztržštěné vlastnictví znamená, že vlastníci také ztrácejí praktickou schopnost rozhodovat o své půdě. Pod hranicí 1,07 hektaru platí, že čím menší jsou jednotlivé pozemky, tím větší jsou výsledné bloky, které mají sklon formovat.⁷⁴ Vědci odhadují, že tento jev má dopad asi na 40 % české zemědělské půdy.

Kdo využívá fondy EU?

Česká republika získala významné příspěvky ze Společné zemědělské politiky EU. Od svého přistoupení v roce 2004 obdržela Česká republika z různých dotačních programů SZP celkem 15 076 756 283 EUR. Tabulka 1 uvádí podrobnější přesná čísla v letech od přistoupení.

Tabulka 1: Vývoj plateb v rámci SZP v České republice 2004 - 2019

	EZZF (V EUR)	EZFRV (V EUR)	SZP CELKEM (V EUR)
2004	-	-	154 635 314,43
2005	-	-	575 866 289,08
2006	-	-	590 407 964,59
2007	422 462 970,97	81 299 185,94	503 762 156,91
2008	515 338 184,59	167 901 972,58	683 240 157,17
2009	644 700 888,64	224 812 894,69	869 513 783,33
2010	659 769 065,04	504 439 634,15	1 164 208 699,19
2011	735 886 846,57	436 543 265,73	1 172 430 112,30
2012	876 519 430,41	365 721 530,57	1 242 240 960,98
2013	766 728 993,39	335 317 411,58	1 102 046 404,97
2014	897 194 254,54	354 586 181,82	1 251 780 436,36
2015	604 485 268,69	431 920 145,66	1 036 405 414,35
2016	904 906 376,05	204 658 365,10	1 109 564 741,15
2017	884 603 864,36	276 233 670,76	1 160 837 535,12
2018	863 709 814,07	327 019 808,58	1 190 729 622,65
2019	861 036 101,64	408 050 588,78	1 269 086 690,42
CELKEM (V EUR)	9 637 342 058,96	4 118 504 655,94	15 076 756 283,00

⁷¹ Pavliska, P. L., Riegert, J., Grill, S., Šálek, M., 2018. The effect of landscape heterogeneity on population density and habitat preferences of the European hare (*Lepus europaeus*) in contrasting farmlands. *Mammalian Biology* 88: 8-15.

⁷² Konvicka, M., Benes, J., Polakova, S., 2016. Smaller fields support more butterflies: comparing two neighbouring European countries with a different socioeconomic heritage. *Journal of Insect Conservation* 20: 1113–1118.

⁷³ Sklenicka, P., Janeckova Molnarova, K., Salek, M., Simova, P., Vlasak, P., Sekac, P., Janovska, V., 2015. Owner or tenant: who adopts better soil conservation practices? *Land Use Policy* 47: 253–261.

⁷⁴ Sklenicka, P., Janovska, V., Salek, M., Vlasak, J., Molnarova, K., 2014. The Farmland Rental Paradox: extreme land ownership fragmentation as a new form of land degradation. *Land Use Policy* 38: 587-593.

Sektor velkých farem dostává v České republice obecně více dotací než farmy malé. Podíl velkých zemědělských podniků na dotacích v letech 2016 - 2018 dosáhl 75 %, zatímco rodinné farmy získaly 25 %. Podobně farmy s více než 50 hektary půdy (tj. farmy, které jsou nejméně třikrát větší, než jaký je průměr EU) obdržely 91 % dotací, farmy nad 5 hektarů získaly 99,7 % podíl (pozn. farmy o velikosti menší než pět hektarů jsou většinou malé rodinné vinice). To je do značné míry přirozeným důsledkem podílu příslušných segmentů na české zemědělské půdě. Farmy nad 50 hektarů spravují ve skutečnosti 94 % zemědělské půdy. Je zřejmé, že některé z velkých zemědělských společností dostávají obrovské množství peněz (viz tabulka 2). Agrofert - zemědělsko-potravinářsko-chemický konglomerát současného předsedy vlády - obdržel v roce 2019 provozní dotace ve výši 63 milionů EUR, přičemž podle jeho výroční zprávy „většina provozních dotací souvisela se zemědělskou výrobou“⁷⁵.

Tabulka 2: Šest největších českých příjemců zemědělských dotací v roce 2017

JMÉNO SPOLEČNOSTI	DOTACE (MILIONY EUR)	KDO TO JE
AGROFERT	37,7	Podnik předsedy vlády
AGRO MĚŘÍN	9,7	Podnik, jehož vlastníkem je Gabriel Večeřa, půdní a zemědělský magnát. Mezi oblasti jeho činnosti patří podnikání v odvětví masa, orné půdy, ovoce a vína s přibližně 1 000 hektary organické orné půdy.
SPOJENÉ FARMY	7,7	Společnost zabývající se výrobou biomasa a mléčných výrobků.
RABBIT	6,9	Společnost, kterou spoluvlastní Zdeněk Jandajsek, bývalý prezident zemědělské lobbistické skupiny Agrární komora (2017–2020) a současný předseda Iniciativy zemědělských a potravinářských společností (spolek velkých potravinářských a zemědělských podniků)
SPEARHEAD INT.	6,3	Britská zemědělská společnost
ÚSOVSKO	6,2	Společnost vlastní Jiří Milek, bývalý ministr zemědělství v první vládě Andreje Babiše (2017–2018) a

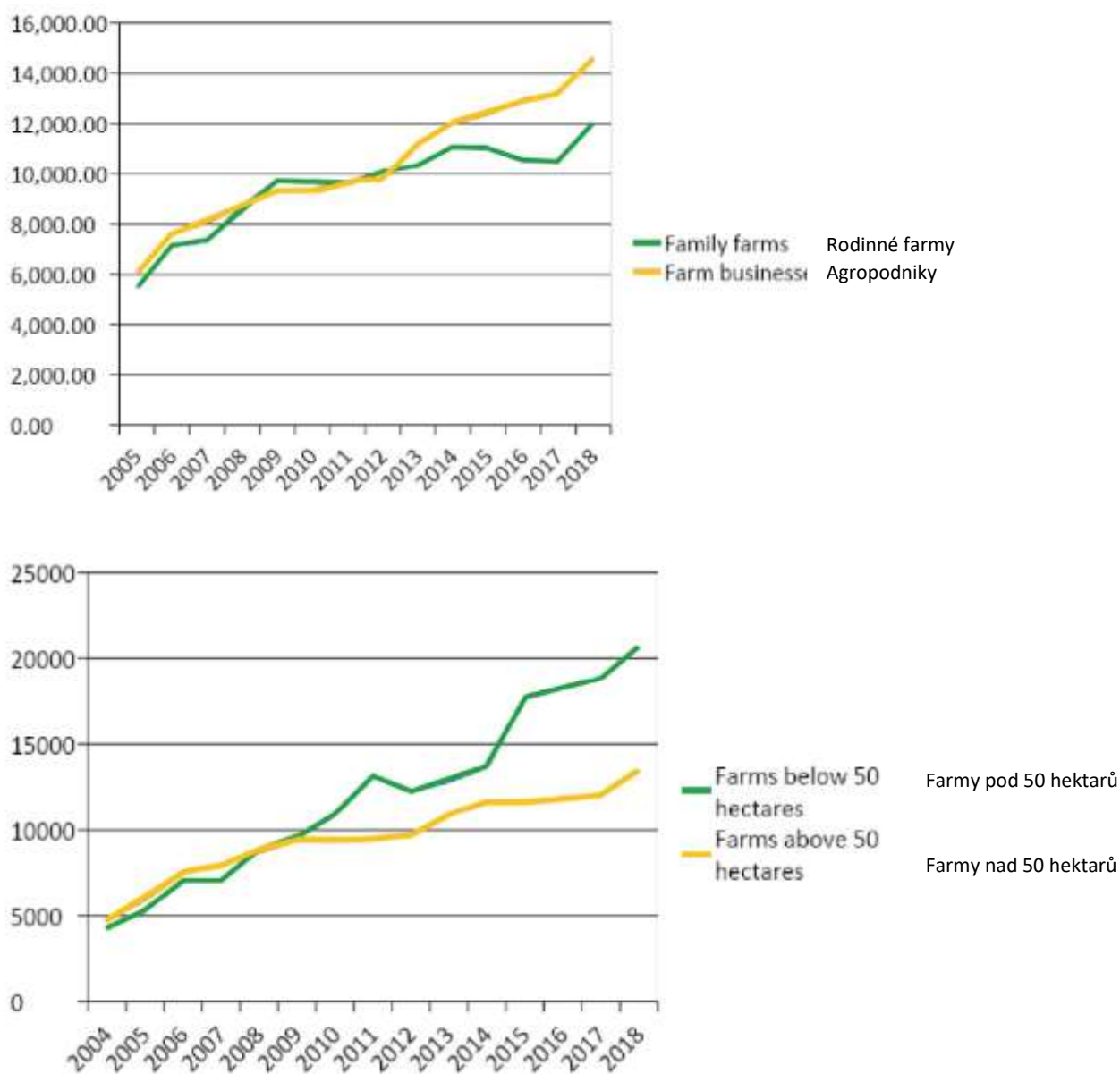
⁷⁵ Agrofert: konsolidovaná výroční zpráva za rok 2019: <https://or.justice.cz/ias/ui/vypis-sl-detail?dokument=62708502&subjektId=525681&spis=78767>. Výše dotací nezahrnuje výkupní ceny pro obnovitelnou energii. Výpočet předpokládá průměrný kurz EUR/CZK v r. 2019 1 € = 25,672 Kč.

		místopředseda Iniciativy zemědělských a potravinářských společností
--	--	---

Zdroj: Na základě údajů SZIF zveřejněných v Hospodářských novinách v prosinci 2018 a průměrného směnného kurzu eura vůči české koruně za rok 2017 podle stránky Exchangerates.org.uk (26,32 Kč ku 1 EUR).

Ještě důležitější jsou značné rozdíly v poměru dotací k půdě. Výsledky jsou zajímavé, i když poněkud nekonzistentní. V posledních několika letech došlo k prohlubování rozdílů mezi rodinnými farmami a agropodniky, přičemž první z nich dostávaly zhruba o 20 % méně dotací na hektar (viz obrázek 1). Překvapivě se to ale netýká menších versus velkých farem jako takových. Farmy s pozemky do velikosti 50 hektarů obvykle dostávají podstatně více dotací na hektar než ty, které mají nad 50 hektarů (viz obrázek 1). Rozdíl se v posledních letech pohybuje nad hranicí 50 %.

Obrázek 1: Porovnání průměrné dotace na hektar půdy v Kč (a) na rodinných farmách (farmy vlastněné fyzickou osobou) vs. u právnických osob a (b) na farmách o výměře do 50 hektarů vs. na farmách s výměrou nad 50 ha, 2004 - 2018 (kurz v r. 2019 1 EUR = 26 Kč).



Stejné podmínky pro velké a malé?

Tváří v tvář drtivé dominanci velkých agropodniků v zemědělském sektoru se po sobě jdoucí vlády ČR rozhodly držet současné struktury a pracovat jak s náklady, které přináší, tak využívat jejích výhod. Odmítli implementovat jakýkoli z nástrojů pro podporu menších farem dostupných v pravidlech přímých plateb SZP.

Opatření ke snížení přímých plateb velkým farmám jsou (téměř) na zákonném minimu EU. Česko je jedním z členských států EU, který pro přímé platby nezavádí žádný limit a na částky nad 150 000 EUR uplatňuje pouze minimální povinné snížení o 5 %. Tento postup není v EU ojedinělý: minimální 5 % snížení ve skutečnosti uplatňuje také 12 dalších členských států (a na rozdíl od Česka umožňuje šest z nich před uplatněním mechanismu snižování plateb odečíst mzdy, což v podstatě zvyšuje prahovou hodnotu pro 5 % snížení nad 150 000 EUR).⁷⁶ Pouze 10 členských států zavedlo zastropování dotací.⁷⁷

Česká republika je také jedním ze 13 členských států, které se rozhodly nerealizovat režim pro malé zemědělce. (RMZ)⁷⁸ RMZ nabízí zjednodušenou podporu příjmů pro farmy s rozlohou do 10 hektarů, snižující administrativní požadavky, které jsou pro malé farmy relativně nákladnější.

Maximální rozpočet na investiční projekty v rámci Programu rozvoje venkova (PRV) se od roku 2014 zvýšil z 30 milionů na 150 milionů Kč, což samozřejmě také prospívá větším farmám.

Česko si spolu s dalšími sedmi členskými státy vyhradilo maximální možnou finanční alokaci (2 %) pro platby pro mladé zemědělce.⁷⁹ Asociace soukromého zemědělství ČR (ASZ ČR), organizace sdružující rodinné zemědělce, si však na složitost pravidel a podmínek, které musí mladí zemědělci splnit, aby obdrželi platbu, stěžuje. Jedná se např. o velmi přísnou kontrolu plánu produkce. Podle ASZ ČR ve skutečnosti přibližně čtvrtina mladých zemědělců neuspěje nebo nesplní požadavky.

V neposlední řadě jsou podle názoru ASZ ČR velké farmy upřednostňovány nedostatečným sledováním vlastnických struktur a souvisejících vazeb mezi různými subjekty, které žádají o dotace. V současném systému jsou všechny žádosti (včetně omezení plateb) založeny na identifikačním čísle žadatele. Vláda však nekontroluje, zda jsou různí žadatelé propojeni, například zda jsou součástí stejné holdingové společnosti nebo zda mají stejného (skutečného) vlastníka. ASZ ČR věří, že tento systém umožňuje velkým agropodnikům rozdělit jejich podniky způsobem, který minimalizuje snížení plateb nebo maximalizuje bonusové body (např. specializace na určité typy produkce u investičních dotací v rámci PRV).⁸⁰

Po sobě jdoucí české vlády se stále stavěly proti návrhům na povinné zastropování přímých plateb v rámci SZP. Vláda rovněž argumentuje tím, že zastropování by se nemělo vztahovat na platby pro mladé zemědělce, podporu vázanou na produkci a ekologické režimy. Současný ministr zemědělství Miroslav Toman uvedl: „*S ohledem na strukturu českého zemědělství jsme schopni přijmout podmínku snížení základní platby o pět procent od stropu 150 tisíc eur, stejně jako je tomu i nyní. Velký potenciál*

⁷⁶ European Commission: Direct payments 2015-2020 Decisions taken by Member States: State of play as from December 2018

⁷⁷ tamtéž

⁷⁸ tamtéž

⁷⁹ tamtéž

⁸⁰ Na základě interního dokumentu, který ASZ sdílela s Glopolis

*pro zjednodušení má dle mého názoru myšlenka opuštění mechanismu zastropování v případě zavedení platby na první hektary, která efektivně a jednoduše podpoří menší podniky.*⁸¹

Vláda přesunula z oblasti přímých plateb do rozpočtu Programu rozvoje venkova 800 mil. Kč v letech 2015 - 2017 a dalších 300 mil. Kč v letech 2015 - 2019.⁸² Peníze byly přiděleny zejména na investiční dotace a agroenvironmentálně-klimatická opatření. Zatímco posledně jmenované je jasně pozitivní, první může být výhodnější pro větší podniky než pro malé farmy. Tento převod plánovalo Ministerstvo zemědělství od samého začátku rozpočtového období 2014–2020.⁸³ Vláda tento přesun vysvětlila poukazem na nutnost podpory skomírajícího sektoru živočišné výroby. Peníze získané snížením přímých plateb pro větší farmy (5 % jakýchkoli plateb SAPS nad 150 000 EUR na farmu) byly také převedeny do Programu rozvoje venkova a investovány do podpory zemědělců v oblastech s přírodními či jinými omezeními (ANC), jež je také obecně pozitivním programem.⁸⁴

Zdroj oligarchických struktur

Českému zemědělství dominují velké farmy a typická česká farma by byla v mnoha evropských zemích považována za extrémně velkou. To má samozřejmě politické i ekonomické důsledky. Zemědělskému sektoru ekonomicky dominuje relativně malý počet zemědělců. Většina zemědělské produkce v zemi pochází pouze z několika tisíců farem a přirozeně formuje jak dodavatelský, tak navazující trh. Ačkoliv to tak obvykle je, velký ale nutně nemusí znamenat velmi intenzivní – tři české ekologické farmy, všechny s chovem dobytka, hospodaří každá na více než 20 kilometrech čtverečních⁸⁵.

Stejně důležitá je politická síla největších farem. To je částečně přirozené. Velcí zemědělci nejsou v českém zemědělství pouze dobře propojenými hráči, sami tvoří velkou část českého zemědělství. Systematická podpora velkých agropodniků a nevyužívání politických nástrojů, které jsou k dispozici pro upřednostnění malých zemědělců, je do značné míry záměrnou politickou volbou. Vzhledem k některým výhodám centralizovaného zemědělství je také pochopitelné, že předchozí vlády takové jednání považovaly za racionální politiku.

Po pokusu prvního ministra zemědělství po roce 1989 udělat co nejvíce pro dosažení rozsáhlé obnovy rodinného zemědělství se od roku 1992 jedná víceméně o politický konsenzus všech správních orgánů. Vlády mohly činit proaktivní politická rozhodnutí ke zvýšení podílu rodinných farem - pro takový směr existují rozumné environmentální a sociální důvody - a pomocí politických nástrojů vybudovat určitý druh opatření podporující menší zemědělství, přesto se tak nikdy nerozhodli.

Vzhledem k tomu, že českému zemědělství skutečně dominují velké agropodniky, ovládají v tomto odvětví také hlavní lobbistické skupiny. Nesouhlasné hlasy v zemědělské komunitě jsou obvykle odsunuty do menšinových orgánů, jako je ASZ ČR, sdružení rodinných farem. Velké zemědělské společnosti se proto obecně nemusejí uchýlovat k vyvíjení příliš velkého tlaku pro získání příznivé politiky.

⁸¹ Ministerstvo zemědělství pro Společnou zemědělskou politiku

⁸² Výroční zpráva o přímých platbách za rok 2018

⁸³ Nová Společná zemědělská politika

⁸⁴ Program rozvoje venkova 2014–2020 - 6. aktualizovaná verze

⁸⁵ Ekologické zemědělství v České republice / Organic farming in the Czech Republic: Ročenka/ Ročenka 2017. Ministerstvo zemědělství/Bioinstitut, Olomouc 2018.

Ekonomická síla a politické vazby však poskytují některým významným hráčům cesty, které jsou v zemích s rovnoměrněji rozdělenou zemědělskou půdou obtížněji dostupné. V historii bylo hlavní riziko podvodů spojeno spíše s půdou než dotacemi. Obnova vlastnického práva půdy byla v podstatě masivní změnou majetků, třebaže naprosto spravedlivou a ospravedlnitelnou, ve které dokonce i drobné nesrovnalosti vedly k obrovským neočekávaným událostem. Několik problematických nebo podezřelých případů se týkalo lidí s vysokými politickými vazbami. Petr Zgarba, ministr zemědělství, musel v roce 2005 rezignovat, když jeho úřad převedl mimořádně lukrativní pozemky poblíž Prahy na jeho známého jako náhradu za nerentabilní restituci pozemků.⁸⁶ Další ministr Jan Fencel čelil obviněním, že v době, kdy byl ve funkci, dostala jeho rodina od vlády půdu.⁸⁷

Nejvýraznějším případem politicky zapojeného zemědělce je současný předseda vlády Andrej Babiš. Jeho společnosti hospodaří mimo jiné na 115 000 hektarech půdy – což je i na české poměry neobvyklá výměra – na 53 farmách po celé zemi, na převážně pronajatých pozemcích.⁸⁸ Zjevně profitoval z politických rozhodnutí, která učinila jak jeho, tak i předchozí vlády. I když doposud neexistují žádné veřejné důkazy o využití jeho vlivu k získání konkrétní zemědělské dotace, lze logicky argumentovat, že vláda zanedbala jeho střet zájmů a ani nepřišla s žádným rozumným řešením. Jak bylo uvedeno výše, příslušná politika měla v kruzích její tvorby širokou podporu a pravděpodobně by se tak dělo i bez ohledu na zájmy předsedy vlády.

Jak funguje systém?

Obecně lze říci, že přestože pravděpodobně existují některé nevyhnutelné případy přímých podvodů, nezdá se, že by se v Česku v rámci SZP jednalo o zásadní věc. Jak již bylo uvedeno výše, klíčovým důvodem nedostatečných opatření na podporu menších rodinných farem jsou spíše než nesrovnalosti a ovlivňování obchodu úmyslná a diskutabilní politická rozhodnutí. Spravedlivé a řádné rozdělování peněz je nicméně zjevnou záležitostí velkého veřejného zájmu. Vzhledem k současné politické situaci se debata v Praze i Bruselu přirozeně zaměřila na otázku článku 61 neboli jinými slovy na střet zájmů. V Česku je totiž předmětem vášnivé veřejné i právní diskuse. Evropská komise zahájila počátkem roku 2019 audit s cílem ověřit opatření přijatá českými orgány za účelem předcházení a odhalení střetu zájmů v souvislosti s dotacemi v oblasti zemědělství a kohezních fondů. Audit se zaměřil na provádění ustanovení článku 61 a vnitrostátního zákona o střetu zájmů.⁸⁹

Návrh auditní zprávy z léta 2019 uvádí, že v případě plateb společnosti Agrofert napojené na předsedu vlády došlo k porušení článku 61 i českého zákona.⁹⁰ Auditori dospěli k závěru, že ačkoli Andrej Babiš, jediný vlastník společnosti Agrofert, který v únoru 2017 společnost převedl do dvou svěrenských fondů, je stále jejím skutečným vlastníkem⁹¹ a je tedy ve střetu zájmů.

⁸⁶ Aktualne.cz: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/stat-prihral-miliardy-spekulantum/r~i:article:161/>

⁸⁷ iDnes.cz: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/jan-fencel-kupuje-polnosti.A020220_220243_domaci_pol

⁸⁸ Agrofert: Zpráva o společenské odpovědnosti 2018, dostupná na: https://www.agrofert.cz/sites/default/files/prilohy/csr_agrofert_2018.pdf

⁸⁹ Zákon č. 159/2006 Sb., zejména v jeho poslední pozměněné verzi z února 2017, dostupný na <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-159>

⁹⁰ Oficiální text zprávy nebyl zveřejněn, a proto se spoléháme na informace zveřejněné českými médii. Několik z nich mělo přístup k návrhu zprávy o auditu. Například viz iRozhlas (06/2019): Audit odtajněn. „Ovládá dva svěrenské fondy a také skupinu Agrofert,“ píše se o Babišovi ve zprávách, dostupných na: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/andrej-babis-stret-zajmu-sverenske-fondy-agrofert-audit-evropska-komise_1905312120_och

⁹¹ tamtéž

V reakci na audit pozastavil Státní zemědělský intervenční fond (SZIF), vládní platební agentura odpovědná za zemědělské dotace (pod dohledem ministerstva zemědělství⁹²), jakékoli platby společnostem Agrofert a Agrotrade – společnosti ve vlastnictví blízkých příbuzných Miroslava Tomana, současného ministra zemědělství, přijatým po 9. únoru 2017. SZIF uvedl, že ačkoli se závěrem auditora nesouhlasí, platby preventivně pozastavil.⁹³

V listopadu 2019 však SZIF oznámil, že oběma společnostem platby obnoví⁹⁴. SZIF vysvětlil, že rozhodnutí je založeno na externí právní analýze, která dospěla k závěru, že národní zákon o střetu zájmů se na SZIF nevztahuje, takže nemá žádnou právní pravomoc platby zadržovat.⁹⁵ Závěrem je, že SZIF je nezávislá právní struktura, a proto nerozděluje dotace podle českých rozpočtových pravidel, na která se vztahuje zákon o střetu zájmů.⁹⁶ Právní analýza tedy neřešila podstatu problému, kterým je údajný střet zájmů, ale zaměřila se na velmi formální použití zákona.

Pokud jde o použití článku 61, který SZIF zveřejnil již v říjnu 2018, a jeho vlastní právní analýzu žádosti týkající se společností Agrofert a Agrotrade, v prohlášení uvádí, že:

„Předseda vlády... ani ministr zemědělství... se na plnění unijního rozpočtu SZP nepodílejí a nevykonávají podle našeho názoru ani žádnou z dalších činností uvedených v čl. 61 finančního nařízení (příprava, audit, kontrola).“⁹⁷

SZIF však v současné době Agroferty neproplácí žádné projekty schválené po 2. srpnu 2018, tj. po vstupu článku 61 v platnost. To naznačuje, že SZIF si není jistý svým vlastním výkladem tohoto článku a čeká na závěrečnou zprávu o auditu Evropské komise.⁹⁸

Co je však důležité - tato právní bitva se týká pouze plateb z PRV. SZIF předpokládá, že Evropská komise neuplatňuje článek 61 na přímé platby.⁹⁹ Evropská komise však v odpovědi na oficiální otázku

⁹² Viz web Ministerstva zemědělství <http://eagri.cz/public/web/mze/ministerstvo-zemedelstvi/o-ministerstvu/podrizene-organizace/#7>

⁹³ Novinky (06/2019): Stát z opatrnosti přestane vyplácet zemědělské dotace Agroferty, available at <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/stat-z-opatrnosti-prestane-vyplacet-dotace-agroferty-40285606>

⁹⁴ Podle mluvčí Evropské komise Susanne Conze se však české orgány dne 6. prosince 2018 dohodly, že v případě regionálních fondů, které jsou předmětem probíhajícího auditu do jeho ukončení nevydají žádné prostředky na projekty skupiny Agrofert. Každá žádost o platbu předložená Bruselu by navíc měla obsahovat prohlášení, že nezahrnuje výdaje na projekty zahrnuté do auditu Evropské komise (viz iRozhlas (08/2020): Evropská komise: Skupině Agrofert se dotace na projekty s rizikem střetu zájmů neproplácí, dostupné na https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/evropska-komise-stret-zajmu-babis-agrofert-dotace_2008080600_kno). Ve světle těchto informací se zdá, že jakékoli platby Agroferty jsou stále velmi problematické.

⁹⁵ SZIF, tisková zpráva (11/2019): SZIF proplatí Agroferty část zadržených dotací, dostupná na https://www.szif.cz/cs/CmDocument?rid=%2Fapa_anon%2Fcs%2Fzpravy%2Fzpravy_o_fondu%2Ftiskove_zpravy%2F1574931084131.pdf

⁹⁶ SZIF, tisková zpráva (12/2019): SZIF neporušuje zákon o střetu zájmů, dostupná na https://www.szif.cz/cs/CmDocument?rid=/apa_anon/cs/zpravy/zpravy_o_fondu/tiskove_zpravy/1576139387392.pdf

⁹⁷ SZIF (2018): Stanovisko SZIF k tvrzenému porušení ustanovení o střetu zájmů v čl. 61 finančního nařízení EU, dostupné na <https://www.mmr.cz/getmedia/55f9ffd2-ec36-4178-88de-d3ef7ffe6335/Priloha-Stret-zajmu-nove-financni-narizeni-stanovisko.pdf.aspx?ext=.pdf>

⁹⁸ Podle nejnovějších informací lze finální verzi zprávy o auditu očekávat počátkem roku 2021. Viz: Česká televize (07/2020): Čekání na evropský audit zemědělských dotací se protáhne. Brusel žádá další podklady, dostupné na <https://ct24.ceskatelive.cz/domaci/3139718-cekani-na-evropsky-audit-zemedelskych-dotaci-se-protahne-brusel-zada-dalsi-podklady>

⁹⁹ Seznam Zprávy (05/2020): Přijde Agrofert o miliardy na pole? Střet zájmů platí i pro přímé platby, dostupné na <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/prijde-agrofert-o-miliardy-na-pole-stret-zajmu-plati-i-pro-prime-platby-106598>

českého europoslance Ludka Niedermayera¹⁰⁰ v roce 2020 uvedla, že „článek 61 nařízení (EU) 2018/1046 platí pro provádění přímých plateb“¹⁰¹.

Současná debata o střetu zájmů v Česku úzce souvisí s otázkou skutečného vlastnictví. Od dubna 2017 je povinné, aby každý žadatel o dotace z PRV předložil čestné prohlášení o tom, kdo je skutečným majitelem právnické osoby žádající o dotaci.¹⁰² SZIF je oprávněn požadovat od žadatele další dokumenty k potvrzení poskytnutých informací v čestném prohlášení. Od srpna 2020 musí být všichni žadatelé o dotace z PRV uvedeni v evidenci skutečných majitelů, jinak bude žádost zamítnuta. U přímých plateb se totožnost skutečného vlastníka nevyžaduje.

Jednou z možností, jak zkontrolovat informace poskytnuté žadatelem, je prověření evidence skutečných majitelů vytvořené v roce 2018 na základě 4. směrnice proti praní peněz (AMLD 4). Podle českých právních předpisů není evidence skutečných vlastníků přístupná široké veřejnosti¹⁰³, ale pouze vybraným institucím¹⁰⁴. Seznam institucí s přístupem do evidence skutečných vlastníků zahrnuje soudy, policii, finanční orgány, banky atd., stejně jako i „poskytovatele veřejné finanční podpory“. To znamená, že SZIF má do evidence skutečných vlastníků přístup. Zaměstnanci SZIF kontrolují, zda jsou žadatelé o podporu z PRV uvedeni v registru. Není však jasné, do jaké míry SZIF používá evidenci ke kontrole střetu zájmů.

Je zajímavé poznamenat, že v roce 2020 české protikorupční nevládní organizace silně kritizovaly¹⁰⁵ český vládní legislativní návrh formálního promítnutí 5. směrnice o praní peněz (AMLD5) do vnitrostátního práva. Tento návrh v současné době prochází legislativním schválením a podle nevládních organizací obsahuje mezeru v zákoně, která by mohla být pro předsedu vlády výhodná. Pokud by návrh prošel, byl by Andrej Babiš považován pouze za vlastníka svěřenských fondů, do kterých převedl svou společnost Agrofert, ale ne samotného Agrofertu.¹⁰⁶ Sociální demokraté, menší koaliční partner ve vládě Andreje Babiše, se při schvalování návrhu kabinetem v červnu 2020 zdrželi hlasování.¹⁰⁷ Konečné znění, které odhlasoval český parlament v listopadu 2020 a lednu 2021, tuto mezeru zdánlivě odstraňuje,¹⁰⁸ zůstávají však závažné otázky ohledně toho, jak bude v registru zajištěna přesnost informací o skutečných majitelích.¹⁰⁹

¹⁰⁰ Evropský parlament (06/2020) – Parlamentní otázky: Právní účinky nového finančního nařízení EU a plnění podmínek akreditace ze strany SZIF, který je v ČR platební agenturou pro zemědělské dotace EU, dostupné na https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2020-003297_CS.html.

¹⁰¹ Evropský parlament (07/2020), Answer given by Mr. Wojciechowski on behalf of the European Commission, question reference P-003297/20, dostupné na https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2020-003297-ASW_EN.html

¹⁰² Ministerstvo zemědělství (2017): Pravidla, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova na období 2014 – 2020, dostupné na https://www.szif.cz/cs/CmDocument?rid=%2Fapa_anon%2Fcs%2Fdokumenty_ke_stazeni%2Fprv2014%2F1507017104884.pdf

¹⁰³ AMLD4 ponechal veřejný přístup do evidence skutečných vlastníků pro členské státy nepovinný. Viz například požadavky na zveřejňování informací UBO KPMG (2019) v rámci EU, dostupné na <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2018/07/gls-transparency-register-web.pdf>

¹⁰⁴ Viz paragraf 118c a 118g/3 z veřejného rejstříku právnických a fyzických osob zákon č. 304/2013 Sb. dostupný na <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2013-304>.

¹⁰⁵ Transparency International ČR (03/2020), dostupné na <https://www.transparency.cz/ti-stale-panuji-pochybnosti-zda-navrh-zakona-nenahrava-sverenskym-fondum/>.

¹⁰⁶ Český rozhlas (06/2020) dostupné na https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/evidence-skutecných-majitelu-stret-zajmu-andrej-babis_2006011614_zit

¹⁰⁷ Česká televize (06/2020), dostupné na <https://ct24.ceskatelevize.cz/specialy/koronavirus/3110000-vlada-schvalila-zakon-o-evidenci-skutecných-majitelu-podle-kritiku>

¹⁰⁸

Ve své zprávě z října 2020 o čerpání dotací z Evropské unie uvedl Nejvyšší kontrolní úřad ČR, že v rámci PRV neexistuje velká podpora malých a středních podniků, a to ani v případě programů, které jsou vyhrazeny přímo jim. Jde například o jeden z podprogramů PRV 2014 - 2020 vyčleněný pro malé a střední podniky s přidělenou částkou 2,8 miliardy Kč (112 milionů EUR). Velké podniky však získaly 70 % zdrojů z tohoto podprogramu. Nejvyšší kontrolní úřad dospěl k závěru, že důvodem bylo to, nastavení podmínek upřednostňující velké a finančně náročné projekty.¹¹⁰

*Z anglického originálu přeložila Hlavní kancelář ASZ ČR
(V případě nejasností odkazujeme na znění originálu)*

Viz: <https://www.transparency.cz/zapise-se-premier-jako-skutecny-majitel-velkopodniku/> nebo

¹⁰⁹ Viz: <https://hlidacipes.org/evidence-skutecných-majitelu-firem-pro-srandu-kralikum-pravnikum-i-babisovi/>

¹¹⁰ Nejvyšší kontrolní úřad (2020): EU Report 2020, Zpráva o finančním řízení prostředků Evropské unie v ČR, str. 55.)